

Koi Gyula

DR. KOI GYULA PhD, adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar Közjogi Intézet, Európai és Összehasonlító Közjogi Tanszék; tudományos segédmunkatárs, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Piacgazdaság büntető-, polgári-, és közigazgatási jogi garanciáinak Osztálya (Koi.Gyula@uni-nke.hu)

Az olasz közigazgatás-tudomány művelői, és hatásuk a magyar közigazgatás-tudományra a 19. század második felétől 20. század közepéig (1842-1942).

The Scholars of Italian Science of Public Administration, and its Influences in Hungarian Science of Public Administration from the Second Half of 19th Century to the Middle of 20th Century (1842-1942)

Összefoglalás

Az esszé a magyar közigazgatás-tudományt (annak közigazgatási jogi és közigazgatástani vonulatát) ért olasz hatásokat vizsgálja a 19. század második felétől a 20. század közepéig. Magyarország esetében ez konkrétan az 1842 és 1942 közötti időszakot jelenti (a Zsoldos Ignáctól Magyary Zoltánig terjedő időszakot). A tanulmány foglalkozik az olasz közigazgatás-tudomány kezdeteivel (Gian Domenico Romagnosi, Giovanni Manna, Vittorio Emanuele Orlando), valamint a 19. századból a 20. századba történő átmenet legkiválóbb közigazgatás-tudósának munkásságával (Santi Romano). Az írás az olasz közigazgatás-tudomány magyar közigazgatás-tudományra tett hatásainak megjelenésére keresi a választ, különös figyelmet fordítva Zsoldos Ignác és Récsi Emil 19. századi munkásságára, és Concha Győző, valamint Keleti Ferenc tevékenységére a 20. század elején. Külön említést érdemel Magyary Zoltán és tanítványai (azaz a magyar közigazgatás-tudomány modern iskolájának) szerepének vizsgálata a folyamatban. A közlemény pontosan száz esztendő közigazgatásának történetét dolgozza fel.

Summary

This essay seeks the Italian Influences in Hungarian Administrative Science (Administrative Law and Study of Public Administration /Verwaltungslehre/) from the Second Half of 19th Century to the Middle of 20th Century. In case of Hungary, this period concretely means the years from 1842 to 1942 (from Ignác Zsoldos to Zoltán Magyary). The paper deals with the commencement of the Italian Administrative Science (Gian Domenico Romagnosi, Giovanni Manna, Vittorio Emanuele Orlando), and the works of most eminent Administrative Scholar of the era of transition from 19th Century to the 20th Century (Santi Romano). The study aims to answer to the question of appearance of Italian influences in Hungarian Administrative Science, special attention with the oeuvre of Ignác Zsoldos and Emil Récsi in 19th Century, and the works of Győző (Victor) Concha and Ferenc Keleti in the beginning of 20th Century. As a special mention, we examine the role of Zoltán Magyary and his disciples (the modern School of Hungarian Public Administration) in this process. The article process exactly 100 years' administrative history.

AZ OLASZ KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY ÉS MŰVELŐI

Az olasz közigazgatás nem tartozik a nagy közigazgatási rendszerek körébe abból a szempontból, hogy nem rendszeralkotó. Ugyanakkor bizonyos hatásokat gyakorolt a magyar közigazgatás-tudományra¹ is e hozzánk közel eső állam közigazgatás-tudománya (melynek egyes elődállamaival közösen volt Magyarország osztrák uralom alatt a Bach-rendszer idején, ilyen volt a Lombard-Velencei Királyság), miközben maga az olasz igazgatás tudománya sem volt mentes külföldi (francia és német) hatásoktól.

A másodlagos szakirodalom megkülönböztet az olasz közigazgatás esetében egy Vittorio Emanuele Orlando fellépése előtti korszakot (*età preorlandiana*), és egy azt követőt.² (Vittorio Emanuele Orlando 1881-ben, alig 21 esztendősen már publikált, és 1917 és 1919 között ő lett Olaszország miniszterelnöke –úgy tűnik, a vezető közigazgatás-tudósok között az egy főre eső állam-és kormányfők száma nem csekély; -gondoljunk csak Wilsonra, és az amerikai közigazgatásban betöltött előkelő szerepére-).³ Azaz a fentiekből az következik, hogy Orlando munkássága az olasz közigazgatás-tudományban határkőnek számít. Sőt mi több, egyenesen kijegecesedési pontnak (*Kristallisationspunkt*) minősítik tevékenységét az olasz közigazgatás-tudományt vizsgáló német nyelvű szakirodalomban.⁴

Az olasz közigazgatási jogi szakirodalomban is ismeretes az az általános körben elfogadott nézet, amely a közigazgatás tudományos művelésének kezdeteit a 18. századra teszi, beleértve a közigazgatás tudománya mellett a szélesen vett közgazdaság-tudomány és politikatudomány (politológia) ezen nem különös, hanem csupán általános értelemben művelt kameralisztika- és rendészettudományi (*cameralistica e scienza della diritto della polizia*)⁵ keretekben történő művelését. Mindezt a német és az osztrák területre helyezik.⁶

A közigazgatás-tudomány megjelenése Olaszországban az 1800-as évekre tehető. Az olasz szerzők közül Giannini akként jellemzi a helyzetet, hogy a 18. századi tudományokat lassanként feloldotta a megjelenő (általa –fogalom formájában-a francia Philippe Antoine Merlin de Douaihez⁷ kötött) közigazgatási jog, és az Olaszországban Romagnosi nevéhez fűződő közigazgatás-tudomány.⁸

Itália vonatkozásában alá kell húzni azt a tényt, hogy közigazgatási kultúrája a jogállami hagyomány (osztrák hatások a Lombard-Velencei Királyságban), a bürokratikus napóleoni tradíciók (Piemont és Szardínia), és a gyenge állam (az Apostoli Szentszék és Szicília, dél-olasz területek) modelljének háromszögelésében kristályosodott ki.⁹ Az olasz közigazgatás-tudomány jellegzetessége, hogy a francia közigazgatási jog hatásai mellett a német-osztrák jogi kultúrában elfogadott Lorenz von Stein-i közigazgatástan is hatott a közigazgatás tudományának művelésére.¹⁰

A közigazgatási jogot illetően az első egyetemi előadásra 1802-ben Torinóban került sor „Gazdaság és közigazgatás” néven, és Giuseppe Cridis (?-?) *prelegálta* a tantárgyat (Torinó ekkor francia terület volt). Cridis ezen előadásai valamivel később francia nyelven *De l'administration publique* címmel meg is jelentek, ez volt az első olaszországi közigazgatási (közigazgatási jogtudományi) munka, melyet az olasz szakirodalom „töredékes kísérletnek” minősít. A torinói kezdetek után a XIX. század első felében Milánóban és Nápolyban is foglalkoztak a közigazgatási jog tudományával az ottani jogtudósok.¹¹

Gian Domenico Romagnosi

Milánóban Gian Domenico Romagnosi (1761-1831) volt az egyik legismertebb jogász a 18. és 19. század fordulóján.¹² Kivételes tehetségként foglalkozott a jogfilozófia, a büntetőjog, valamint a polgári jog mellett a közigazgatási joggal is. Az 1809 és 1817 között

működő Állam-és Jogtudományi Szakfőiskola (*Scuola speciale politico-legale*) egyik létrehozója. Ennek keretei között a polgári-és büntető jogalkotás közigazgatáshoz fűződő kapcsolatairól tartott előadást. 1814-ben jelentette meg az olasz közigazgatási jog alapelveiről és intézményeiről szóló *Principi fondamentali del diritto amministrativo italiano onde tesserne le istituzioni* című munkáját.¹³ (Időben a francia Bonnint követően, nemzetközi mértékkel mérve igen korán.) A könyv *centrális* fogalma a közérdek (*ragion pubblica* az olasz neve ekkor a ma szokásos *interesse pubblico* helyett – vélhetően a francia *raison* szó olasz értelme domborodik ki a korabeli fogalomhasználatban).¹⁴ E kötet nézetem szerint még erősen a *politia/Policeywissenschaft* hatása alatt állott, mivel, -mint ahogy a másodlagos irodalom is rámutat- a kötet tartalma konfúzus keveréke volt a jog, a gazdaság, a politika, a történelem, valamint a filozófia elemeinek. Ugyanakkor a világos címadás (*diritto amministrativo*) jelzi a tárgykörre vonatkozó dicséretes önállósodási törekvést.¹⁵ A könyv 1835-ben már a harmadik kiadásán is túl volt.

Önmagában jelentős az a tény, hogy a későbbi időszakban (az általunk korábban már bemutatott) korai francia közigazgatási jogász szerzők: Bonnin, De Gérando, és Macarael hatása (sőt: recepciója) volt jellemző Olaszországban 1817 és 1840 között.¹⁶

Giovanni Manna

A nápolyi professzor, Giovanni Manna (1813-1866) 1840-ben, 27 éves korában jelentette meg a francia exegetika hatása alatt írott *Il diritto amministrativo del Regno delle Due Sicilie. Saggio teoretico, storico, e positivo* című könyve, melynek második és harmadik kötete 1842-ben és 1847-ben látott napvilágot. A munka nem volt teljesen előzmények nélküli, de az olasz szakirodalom ezt tekinti a francia szövegkötött (szövegmagyarázó) jogi exegetika betetőzésének.

A kötet az úgynevezett leíró módszert (*metodo espositivo*) alkalmazza. Egy meglehetősen eklektikus tudományos szemlélet terméke a mű, amely a közigazgatási jog rendszerbe foglalását célozza, ekképpen főleg az általános alapkérdések vizsgálatát kísérel meg. Az állam szerepét vizsgálja a társadalmi rend kialakításában, és a társadalmi kapcsolatok kialakítását illetően. A műben kiemelt szerepet kap a közigazgatási cselekvés eszközjellege és célra irányuló sajátosságainak ismertetése (*attività strumentale e finale dell'amministrazione*). A kor színvonalán érint mai értelemben vett szubszidiaritási kérdéseket, továbbá a közigazgatási cselekvés állandó jellege mellett jelenlévő viszonylagos voltát is.¹⁷

Vittorio Emanuele Orlando (1860-1952) 1881-ben, alig 21 esztendősen már publikált. Egyetemi tanulmányait követően Münchenben *peregrinált*, ahol egy éven keresztül a *Begriffsjurisprudenz* egyik alapítójától, Aloys Brinztól hallgatott előadásokat főként. De tanulmányozta a Történeti Jogi Iskola (*Historische Rechtsschule*) egyik legjelentősebb alakjának, Friedrich Carl von Savignynek munkásságát, akárcsak a jelentős államtudós, Carl Friedrich von Gerber, valamint Paul Laband munkásságát. Később *alma mater*ében vált egyetemi docenssé az Alkotmányjogi Tanszéken. 1917 és 1919 között ő lett Olaszország miniszterelnöke.¹⁸ Mint korábban jeleztem, őt tekinti az olasz közigazgatási jogirodalom a határkönek: Orlando előtti és Orlando utáni korszak nevesíthető az olasz közigazgatási jog tudományában.¹⁹

A német egyetemjárása idején a fiatal Orlando a közjog egy új módszertanát sajátította el, mégpedig az úgynevezett jogi módszert (*metodo giuridico*). Hatott rá a német Otto Mayer által képviselt irány. Jogtudományi munkássága ennek nyomán számos általános közjogi, alkotmányjogi, parlamenti jogi monográfiában öltött testet. (Az olasz parlamenti jogról francia nyelvű könyvet is írt, mely 1907-ben Párizsban jelent meg *Le régime parlementaire en Italie* címmel). Ezek mellett természetesen több közigazgatási jogi munkát is írt. Elsősorban kettőt érdemes ezek közül megemlíteni. 1891-ben jelent meg Firenzében a *Principi di diritto amministrativo* című munkája,²⁰ amely a közigazgatási jog alapelveit vizsgálta (Romagnosihoz hasonlóan). 1901-ben pedig az olasz közigazgatási bíráskodásról írt *La giustizia amministrativa* című, Milánóban megjelent könyvében.²¹

Az 1891-es *Principi di diritto amministrativo* című kötetét tartja korszakok közötti választóvonalnak az olasz közigazgatás-tudomány. Jellemzője e műnek a tisztán jogi elemzési módszer. A kötet szerzőjének rendszeralkotó hajlandósága a könyvben is kiütközött. A munkának jellemzője az egységesség a módszerben és a tematikában, továbbá az is, hogy a jog logikai zártsága is érvényesül az írásműben.²² E művére (főként módszertanilag) Stein és Gerber munkássága is hatott.²³ 1897-ben ő szerkesztette az első, teljes olasz közigazgatási jogra kiterjedő kommentárt (*Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*).²⁴

Van olyan értékelő, aki Orlando munkásságának máig tartó hatását emeli ki az olasz közigazgatási jogtudományban.²⁵ Más arra mutat rá, hogy 1891-es munkája jó összefoglalása az egyesülés előtti olasz államok közigazgatási jogára vonatkozó történetiségnek.²⁶ Ugyanezen másodlagos forrásban az olvasható, hogy: „Az államról valamint a

közigazgatásról szerzett szűkebb jog-és államtudományi szakterület tapasztalatain túlmenően az új iskola szakított a múlttal, és mindez szintén érzékelhető volt Olaszországban, ahol a múlt [19.] század utolsó két évtizedében V.E. Orlando vezette be ezt a fajta megkülönböztetést. Mindezt az az alapvető szabályosság befolyásolta, amely szerint különbséget kell tenni az állam és a közigazgatás jogi ténytudományon alapuló tanulmányozása, valamint az egyéb tudományterületek: a politikatudományi, szociológiai, és közgazdaságtani alapú tanulmányozása között.²⁷ Egy újabb munka azzal árnyalja a képet, hogy Orlando szervezője, motorja volt a kutatásoknak. 1889-ben, egy kisebb tanulmányában írt arról, hogy a közjogban miként lehetséges a közjogot jogilag újrakonstruálni, és ennek milyen technikai feltételei vannak (*I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*). Úgy vélte, hogy a közjogban lehetséges más társadalomtudományok hatását is észrevételezni (filozófia, közgazdaságtan, politikatudomány, valamint szociológia és történettudomány).²⁸

Ezen fentebbi elválasztás ténye is oka volt annak, hogy Orlando tevékenységét az olasz közigazgatás-tudomány a ma napig *cezúra* gyanánt tekinti.

AZ OLASZ KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY „ÁTMENETE” A 19. SZÁZADBÓL A 20. SZÁZADBA

A 19. századból a 20. századba való átmenet során az olasz közigazgatásban is éreztette hatását az ipari társadalmak előretörése és a monopolkapitalizmus kifejlődése, valamint a kispolgárok és munkások tömegének konfliktusa az uralmon lévő erőkkel. Amíg a 19. századot a liberális állam szakralizációja *dominálta*, addig a 20. századot az állam (és az állameszme) hanyatlása jellemezte. A korszak legnagyobb közigazgatási jogi tudományművelőjeként azt a Santi Romanót tartják, akiről hosszabban is szólunk. (Orlando tanítványa volt, de maga Orlando nagyjából 1921-ig éreztette erőteljesebben hatását, illetve 1952-ben, 92 évesen hunyt el –a mi Conchánkhoz hasonlóan magas kort elérve-, 5 évvel élve túl Romanót).

1922 és 1945 között az olasz fasizmus sem hagyta érintetlenül az olasz közigazgatást (elég csak a korporativizmus nyomán kibontakozó „újnak” kikiáltott közigazgatásra, és az azt építő szerzőkre gondolni). Ők voltak az „új tudomány” a korporatív jog (*diritto corporativo*) kutatói, és ezzel egy embertelen rendszer, a Benito Mussolini nevével fémjelzett olasz fasizmus kiszolgálói. A korszak legjelentősebb olasz közigazgatás-tudósa Guido Zanobini volt, Romano egy tanítványa, aki az Orlando és Romano jogász látásmódjában fogant egykötetes tankönyvekhez (pl.: Salandra 1921-es műve, még a „rég” korszakból,²⁹ igen

konzervatív, németes dogmatista kötet)³⁰ hasonló szellemiségű, de hatkötetes nagy összegző tankönyvet írt (a német Stein vagy a francia Ducrocq alkotott hasonló terjedelmű munkát) *Corso di diritto amministrativo* I.-VI.³¹ címmel 1936 és 1950 között. Ez a nagy munka az alábbi főbb témákra volt figyelemmel (kötetenként): általános bevezetés; közigazgatási bíráskodás; közigazgatási szervezeti jog; a közigazgatás dologi oldala (*Pubbliche beni e mezzi*); a közigazgatási cselekménytan; illetve a hatodik kötet tartalmazta a mutatókat.³² (Ez Salandraénál már szélesebb körű szemléletet tükröző mű, bár meg kell jegyezni, hogy Salandra munkája is mély és alapos volt).

Santi Romano

Santi Romano (1875-1947) 1896-ban fejezte be tanulmányait a Palermói Egyetemen. Tanított Modena, Pisa, és Milánó egyetemein. Később 1928-tól 1943-ig terjedően a római La Sapienza Egyetemen az alkotmányjog és a közigazgatási jog professzora. Szintén 1928-ban lett az olasz Államtanács (*Consiglio di Stato*) elnöke³³ (hasonló módon, mint ahogy a francia közigazgatási jogtudósok esetében, az olaszok között is több államtanácsos volt).

Tehetsége korán megmutatkozott, így Orlando közvetlen, legközelebbi tanítványai közé került. Már 1901-ben, 26 esztendősen megjelentetett egy biztos kézzel írt, és mestere művével közel azonos című kötetet (*Principi di diritto amministrativo italiano*).³⁴ Kötetét édesapjának, Salvatore Romanónak ajánlotta. A kötet nagy *erudícióról* és olvasottságról tanúskodik (láthatóan Hauriou és Jellinek, továbbá Kelsen is hatott rá).³⁵ A műben megmutatkozik erős dogmatikai és rendszeralkotó elméje.³⁶ A könyv –szerény címe ellenére– a közigazgatási jog általános és különös részét egyaránt nagy mélységben dolgozza fel. A jogrendről írott munkáját (*L'ordinamento giuridico*, 1917) tartják általában legnagyobbra, itt Hauriou intézmény-elmélete és Hans Kelsen hatása érhető tetten,³⁷ de ezzel, mint közigazgatáson kívüli munkával, nem foglalkozunk. Jelentős volt Romano alkotmányjogásként is. Elveit –Hauriou hatására– liberálisnak tekintik, ám közigazgatási munkája a legjobb francia és német (valamint olasz) közigazgatási jogdogmatikai hagyományok elegye.

OLASZ HATÁSOK ÁLTALÁNOSABB ÉRTELEMBEN

Hatás, azaz konkrétan áthatás volt megfigyelhető a vizsgált időszakban a magyar és az olasz közigazgatás között. Az áthatás (ném. *Überwirkung*) valaminő tartós hatást

feltételez, olyat, amikor egy külföldi közigazgatás, vagy annak csupán egyes elemei tartósan, vagy egy adott ország kisebb területén kizárólagosan hat(nak). (A magyar közigazgatásban ilyen volt, hogy Fiumében, amely a Magyar Királyság csatolt része volt ('Fiume szabad város'), az anyakönyvezés olasz nyelven folyt, illetve a helyi közigazgatás nyelve az olasz volt.³⁸

Erre az olasz hatásra rezonál Fiume városához kötődően a kevésbé ismert Bartha Béla egy gyakorlati jellegű munkájában. Itt csupán két olasz *ekvivalens*szel találkozunk, az egyik a községi képviselőtestület (*rappresentanza*) a másik a választott polgármester (*podesta*) említése³⁹.

Olasz hatásokat, -bár kisebb mértékben- már Zsoldos Ignác és Récsi Emil akadémikusok munkásságában is találunk. Az olasz eredetű spanyol felmenőkkel is rendelkező nagy hatású, közigazgatástant művelő Concha Győző munkássága is mutat fel ilyen hatásokat, illetve későbbi közigazgatástant és közigazgatási jogot művelő hazai tudósok munkái is. Concha Győző mellett egy másik szintén erdélyi és szintén magyar közigazgatási (jogász) szerző Kibédi Biasini Domokos ősei is részben olaszok voltak, bár az ő munkásságában olasz érintettség nem fedezhető fel. Jelentős az olasz hatás Magyary Zoltán és tanítványai munkásságában is.

AZ OLASZ HATÁSOK FELTÁRÁSA A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYBAN A VIZSGÁLT KORSZAKBAN

Zsoldos Ignác és az olasz hatások

Zsoldos Ignác (1803-1885) az első magyar nyelven alkotó közigazgatási jogi író, a helyi önkormányzati jog egyik első művelője, már fiatalon az MTA levelező (1837), majd rendes tagja (1838), és az első jogász akadémikusok egyike; aki katedrát nem igényelt, mivel számos gyakorlati megbízatása volt (szolgabíró, főszolgabíró, megyei főjegyző, váltófeltörvényszéki bíró /majd a bíróság alelnöke/, különféle felsőbbbíróságok bírója volt.

Kétkötetes fő művében a megyei közigazgatás egy kitüntetett elemét, a szolgabírói hivatal kérdését dolgozta fel.⁴⁰ Ez 1842-ben, azaz a reformkor idején azért volt jelentős, mert a Bécsből irányított központi hatóságok viszonylagos kidolgozatlansága, gyenge határfoka miatt a megyei igazgatás vett át számos, amúgy a központi közigazgatási szervek által ellátandó feladatot, így a szolgabírák terhei annyira megnövekedtek, hogy Zsoldos az igen szerteágazó feladatokról igen terjedelmes kézikönyvet írhatott.

Bár e fő mű inkább német (kisebb részben francia és angolszász) hatásokban gazdagabb egy kevés olasz hatás is kimutatható. Ez pedig a szolgabírák pénzügyi (számviteli jogi) feladatai körében mutatható ki, bár igaz, csak két olasz eredetű szóhasználat megjelenése vonatkozásában.

A korszakban a szolgabírák feladata volt sok más mellett a kereskedési számvitelek (könyvkivonatok) hitelesítése.⁴¹ Ennek körében hivatkozik a tartozásokat és követeléseket nyilvántartó számviteli lapra, melyet idegen néven *conto* formában ad meg.⁴² (A *conto* szó olasz eredetű, bár a német nyelv is átvette /így került a magyarba/, és a németes *Conto-Buch* a számviteli könyvet jelentette).⁴³ Egy másik, úgynevezett első feljegyzési könyv, melynek – Zsoldos szerint- olasz neve *strazza*, francia neve *journal*, egyéb neve *cassa* könyv volt⁴⁴ szükséges volt a selyemzsinórral való körülvonatásuk, és a könyvek két végének váltótörvényszéki pecséttel történő megpecsételése (pecséttel történő hivatalos megerősítése), és a könyv lapjai számának a feljegyzése.⁴⁵ (A *strazza* szó jelent fonalhulladékot, illetve a szicíliai olasz nyelvjárásban a hasítani és a (szövetet) elszakítani, beszakítani igéket is.

Récsi Emil és az olasz hatások

Récsi Emil (1822-1864) a 19. század jelentős hazai közigazgatási jogi szerzője, a közigazgatási jog első professzora 1850-től (korábban *Polizeiwissenschaft*ot oktattak), már fiatalon az MTA levelező tagja volt (1858).

Fő művének a négy kötetes *Közigazgatási törvénytudomány...*⁴⁶ tekinthető, amely az első magyar nyelvű közigazgatási jogi tan- és kézikönyv.

Ebben a kötetben is találkozhatunk az 1851-es tengeri egészségügyi szabállyal (de ezúttal nem egészségügyi, hanem kereskedelmi szempontból). Récsi mintegy dogmatikai fundamentumként állapítja meg a tárgykör vonatkozásában, hogy az ausztriai tengeri törvények alapja az 1774. április 25-én kelt *Editto di politico di navigazione mercantile*, melynek szövegét olaszul az osztrák Leopold Neumann tette közzé (közvetítéses átvétel),⁴⁷ és amelyet Magyarországon az 1803. július 29-i udvari rendelet felhatalmazására a m. k. Helytartótanács 1804. július 31-i intézkvénye által lépett hatályba.⁴⁸ A tárgykört szabályozta két másik fontos olasz nyelvű rendelet, az 1823-as *Regolamento concernente la patenzione dei bastimenti austriaci a lungo corso*,⁴⁹ valamint az 1825-ös *Regolamento del cabotaggio austriaco*⁵⁰ is. E körben a *cabotaggio* jelenti a parthajózást; a nagy parthajózás a *gran cabotaggio*, amely a Gibraltárig és Ceutáig terjedő hajózást jelenti. A kis parthajózás, a *piccolo cabotaggio* amely az ausztriai (Ausztriához tartozó) tengerparti kikötők között zajlik.

A navigazione a lungo corso jelenti a nagy tengeri hajózást, amely a Gibraltáron és Ceután túli területek elérésére irányul.⁵¹ Fontos, hogy osztrák hajó ágyúki külföldi kikötőben konzuli engedély nélkül nem hagyható hátra.⁵² A későbbi szerzők közül Boncz Ferenc közigazgatási jogász Récsivel azonosan sorol fel számos olasz kifejezést (*cabotaggio piccolo e grande*)⁵³ ugyanez igaz a tengeri egészségügy járványokkal kapcsolatos olasz kifejezéseire (*di patente libera, di patente non libera, di patente netta, di patente brutta* stb.).⁵⁴

Concha Győző és az olasz hatások

Concha Győző (1846-1933) az MTA tagja (1886-tól levelező tag; 1900-tól rendes tag; 1914-től igazgatósági tag; 1931-től tiszteleti tag volt; 1913 és 1919 között az MTA II. (Jogtudományi) Osztályának osztályelnöke; 1922 és 1925 között a köztestület másodelnöke, azaz a második számú vezető az MTA-n), 60 éven át egyetemi tanár (1872-1933), a Ferenc József-i kor, de főként a Horthy-rendszer vezető közjogásza, a közigazgatástan művelője.

Említendő tény, hogy bár a nyelvtudásokról a kor közigazgatási szakemberei felől csak impressziókra vagyunk hagyatkozva, de Concha minden bizonnyal kiválóan ismerte a francia nyelvet⁵⁵ és a németet, (franciául előadott Párizsban, Bécsben pedig német nyelvű képzésben részesült, e két idegen nyelven egy-egy cikke is megjelent), továbbá tudott angolul, és ismerte az olasz nyelvet.⁵⁶

. Előzetesen szükséges megjegyezni, hogy az 1872 és 1943 között élt Hegedüs Lóránt közgazdász akadémikus, az egyik Concha - nekrológ szerzője az alábbiakban jellemzi a *Politika* című mű, illetve Concha tudományos irányultságát. E szerint a meggyökeresedett felfogás Conchát Hegel és Stein követőjeként jellemzi. Azonban Hegedüs szerint rá nagyban hatott a francia irány. (Ez alátámasztható a Charles de Montalembert-ről írt kötetével, illetve több francia tárgyú írásával. Hegedüs akadémikus úgy látja, hogy egy belső szerkezetében francia gondolatépítés vett magára németes megjelenési formát, ebből adódik szerinte a mű nehéz érthetősége.⁵⁷ Alapvetően első látásra ezzel a gondolattal, amelyet frappánsan úgy fogalmazhatnók meg, hogy francia elmélet német - osztrák ruhában, egyetérttek. (Hegedüs utal a latin gondolatstílusra a franciával szembeállítva), amely Concha spanyol - olasz őseire is utalván, e mediterrán világot jeleníti meg. Azonban a Hegedüs Lóránt- i magyarázat nem kalkulál Concha erős fogékonyságára az angol (olykor USA - beli) intézmények, társadalmi jelenségek iránt (elég arra utalni, hogy milyen mélyen foglalkozott az 1790-es évek magyar közjogírása „angolos irányával”).⁵⁸

Nagyon érdekes az, amit Conchánál a német közigazgatásban Olaszországra gyakorolt hatásáról olvashatunk. Az olasz egyetemeken nem voltak külön állam-és jogbölcseleti tanszékek, a *Politika* az alkotmányjog és a közigazgatási jog felől volt megközelítve, és Stein nézetei is a közigazgatási jogi tanszékek útján talált követőkre. Jelentős volt Ferraris 1880-as *Statistica e Scienza dell'Amministrazione* című műve, mely a közigazgatást Stein szellemében adta elő. Ezeket számos más közigazgatástani mű követte: Wautrin Cavagnari (1894); Giura (1896); Rava (1898); Presutti (1903); és Codacci Pisanelli (1903-1904) munkái.⁵⁹ (Könyve lapjain az olasz szerzők közül azonban nem ezen szerzők közül valakit, hanem egy másikat, Orlandót idézi legtöbbször, bár Santi Romanót is gyakran említi, míg a szintén nagy név Romagnosi kevésbé gyakran.)⁶⁰

A korban a közigazgatási (hatósági) fokozatok körül nagy volt a bizonytalanság a francia (Vivien, Laferrière, Hauriou), a német (Mohl, Stein), mellett az olasz (Orlando, Persico, Meucci), és a hazai szakirodalomban (Huber, Karvasy, Kautz) is. Érdekesség, hogy Concha szerint az ekkorra már feledésbe ment (Kautz által anno gyakran idézett) Bülow 1836-os műve ismeri a hatósági fokozatok elvi alapjait, míg Stein a birodalmi, országos, és helyi érdek különbségére vezeti vissza azt.⁶¹

A szerző érdekes példával támasztja alá a korszakban a rendészeti és a honvédelmi igazgatás különbözőségét (ez a második és a harmadik kiadásban már nem szerepel). „...egy népcsőület szétrobbantása, melynél a határozat, hogy annak szét kell oszlani, a felhívás a szétesésre, a felhívás sikertelensége esetén a rendőri közegek alkalmazása, ezek elégtelensége esetén a katonai karhatalom igénybevétele. Az olasz közigazgatás ezen ágazatok megkülönböztetésére alapítja a közigazgatási szervezet elméleti felosztását, hasonlóképpen Franciaországban is a közigazgatási működés ezen ágazatai vétettek a közigazgatási szervezés alapjául (*avis, délibération, action*).”⁶²

Keleti Ferenc és az olasz hatások

Keleti (Oestreicher) Ferenc (1846-?) egyike a magyar közigazgatás-tudomány (közigazgatási jog) kisebb szerzőinek, aki egyetlen munkát írt a közszolgálati jogról, annak összehasonlító közigazgatási aspektusairól. Ügyvédként működött.

A Keleti által⁶³ említettek közül a legnevesebb szerző kétségtelenül Gian Domenico Romagnosi az 1814-es *Principi fondamentali di diritto amministrativo* című munkájával. A

kisebb szerzők közül említendő Boccardo Torinóban 1863-ban megjelent *Manuale di diritto amministrativo* című munkája, valamint Garelli Torinóban 1860-ban megjelent *Lezioni di diritto amministrativo*, továbbá Martinelli Firenzében 1863-ban napvilágot látott *Ordini della pubblica amministrazione* című műve, illetőleg Rocco 1863-ban Torinóban kiadott *Corso di diritto amministrativo* elnevezésű kötete, végezetül Saverio Scolari 1866-ban Pisában megjelent *Del diritto amministrativo* című könyve.

Ebben a fejezetben Keleti egy –számunkra igen fontos- elméleti vitáról számol be. Ez a körül forgott, hogy a bírói eljárás megengedhető-e állami hivatalnokok ellen? A megengedhetőséget tagadó párt feje Rossi volt, aki azzal érvelt, hogy mivel a közérdek is megelőzi a magánérdeket, lehetséges, hogy az államhivatalnokok tekintélye az alaptalan panaszok által meginoghat. A hivatalnokok egymás közötti hierarchiáját is megbolygatná, ha az alsóbb hivatalnokokkal szemben a felsőbb hivatalnokok helyett adott esetben bírák járnának el. A megengedhetőséget pártoló csoportosulás vezetője Scolari volt, aki Anglia és Belgium példájára hivatkozott, mondván, hogy a közigazgatás éppen akkor részesül nagyobb tiszteletben, ha a funkcionárius ellen is szabad a panasz, és így teljesen a törvény alá van rendelve. Scolari *Del diritto amministrativo* című kötetében a fegyelmi hatalom gyakorlásával foglalkozó fejezetet az alábbi szavakkal zárja (Keleti fordításában, az eredeti nyelvű szöveg feltüntetése nélkül): „Ha az államhivatalnok feljebbvalójában nem csak mesterét és bíróját, hanem atyját is felismeri, ha általa magát hasonló mértékben megvédve mint ellenőrizve érzi, hivatalában nemcsak buzgalmat, hanem szeretetet is fog hozni és a kormány ereje és egysége abban a mértékben fog növekedni, amely mértékben összes hivatalnokaiban a szolidaritás nemes és élénk érzelme ébresztetik.”⁶⁴

MAGYARY ZOLTÁN ÉS TANÍTVÁNYAI (MENCZER KÁROLY ÉS KARAY KÁLMÁN) ÉS AZ OLASZ HATÁSOK

Magyary Zoltán és az olasz hatások

A magyar közigazgatás-tudomány nemzetközileg legjegyzetebb professzora a mai napig Magyary Zoltán (1888-1945), aki a közigazgatási jogi és a közigazgatástani gondolkodás pozitívumait kívánta egyesíteni az általa közigazgatás-tudományinak nevezett tudományos iskola keretei között, mely a szervezés- és vezetéstan legújabb eredményei mellett a jogtudomány konzervatív értékeit őrizve, az összehasonlító közigazgatási irány felé nyitott jelentős mértékben. A tudományos iskola keretei között számos tanítványa volt, köztük

néhányan egyetemi karriert is befutottak. Magyary maga is sokat utazott külföldre, Európa szinte összes országa mellett járt az USA-ban, Kanadában, és a Szovjetunióban. Emellett frissen végzett tanítványait és tapasztaltabb kollégáit is számos külföldi tanulmányútra elküldte. Magyary két tanítványa foglalkozott olasz témakörökkel.

Magyary műve *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból* ugyan tanulmányformában is megjelent, de eredetileg könyvként látott napvilágot.⁶⁵ Mi a kötetet illetően főleg az összehasonlító közigazgatási jogi vonulat, a külföldi közigazgatások hatásai szempontjából elemezzük.⁶⁶ Három fő részre tagolódik: az állam átalakulása,⁶⁷ a közigazgatás átalakulása,⁶⁸ a kormányfő és segédszervei.⁶⁹

Az első részben főként Taylor, Fayol, és Hoover elméleteit mutatja be. Vizsgálatunk szempontjából az érdemi összehasonlítást a második rész tartalmazza, itt angol, amerikai, olasz, német, szovjet-orosz, osztrák, lengyel példákat hoz a közigazgatás, a bürokrácia, a közszolgálat átalakulása, új alkotmányok megjelenése vonatkozásában. A harmadik rész is csak példaképp ismertet összehasonlító közigazgatásba tartozó kérdéseket, ezeknek csak a főbb fejlődési irányvonalára utalunk.

A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból című munka az IIAS számára készült jelentés volt eredetileg, egész pontosan főreferátum, nem pedig kristálytiszt, csillogó módszertani bravúrokat összegyűjtő elméleti nagymonográfia. Az sem jelenthető ki, hogy a mű összehasonlító közigazgatási jellegűnek volt szánva. A szerző csak válogatva közöl ismereteket némely országok közigazgatásáról, mégpedig különféle szempontok alapján. A közigazgatás átalakulását ismertető rész egyfelől a nagy közigazgatási rendszerek átalakulását ismerteti (angol, amerikai, német, szovjet-orosz), másfelől kitér egyéb példákra (olasz), valamint olyanokra, amelyek újdonságként figyelemfelhívóak (a közszolgálat kereteinek tágítása az új osztrák és lengyel alkotmányban).

Nem szabad tehát az egyes összevetésekben azonos elveken nyugvó összehasonlító tendenciákat keresnünk, azonban az eredményként kapott jelentős szellemi hozadék még így is figyelemreméltó, főleg, ha tudjuk, hogy az adott korban nem az összehasonlító közigazgatás volt a jellemző (még talán az Amerikai Egyesült Államokban sem). Az angol és az amerikai közszolgálat fejlődését értelemszerűen angol nyelvű források alapján mutatja be, általánosságban az adott ország nyelvére támaszkodik, a Szovjetuniót zömmel német, kicsiny részben angol nyelvű források alapján mutatja be.

A nagy közigazgatási rendszerek című rész anyagából csupán néhány jellemzőt ragadunk ki. Érdekesség, hogy a hivatásos közszolgálatra, a versenyvizsga-rendszerre való áttérés az angol világbirodalom indiai csücskében történt meg először 1853-ban. Ezt követte

1855-ben a kezdetben háromtagú *Civil Service Commission* felállítása. Érdekesség, hogy a közszolgalat irányításában nagy szerepe volt a *Treasury*nek is ekkoriban.

Az Amerikai Egyesült Államokban 1787 és 1829 között élethossziglan tartott a tisztviselők megbízatása. 1820-ban, Monroe elnök alatt hoztak egy törvényt arról, hogy a köztisztviselők négy évre kapják a megbízatásukat (ang. *Four year law*).

Jackson elnök azonban 1829-ben 600 tisztviselőt leváltott, ezzel kezdetét vette a zsákmányrendszer (ang. *spoils system*). Ezt az esetet számos, hasonló volumenű elbocsátás követte, mígnem 1883-ban George H. Pendleton szenátusi reformbizottsági elnök elfogadtatta az érdemes személyek kiválasztását előirányzó érdemrendszert (ang. *merit system*). Ennek elfogadását Garfield elnök 1882-es meggyilkolása segítette elő, akit egy elkeseredett állástalan amerikai hivatalnok ölt meg (bár Garfield a zsákmányrendszer reformját sürgette).⁷⁰

Az olasz és német irányvonal elemzésekor Magyary kiemeli, hogy ezek az országok elvetették a parlamentarizmust, a kormány törvényhozástól való függését megszüntették, és autoriter útra léptek.

Ügyesen szövi bele ebbe a képbe a Szovjetuniót is, ahol Marx és Lenin, valamint Sztálin eszméit hosszasan ismerteti. Itt a központi kategória a proletárdiktatúra. Fontos megfigyelése, hogy a proletárállam sem tudja nélkülözni a közigazgatásban a szakképzett és állandó alkalmazottakat. (Azt ugyan nem írja le, hogy Lenin például erről nem így vélekedett. Ugyanis *Állam és forradalom* című műve szerint a közigazgatást olyanná kell tenni, hogy a legegyszerűbb szakácsné is megértse). Érdekes párhuzamként mutat rá Magyary professzor arra a tényre, hogy a tiszti rangjelzéseknek a (Munkás-Paraszt) Vörös Hadseregben való 1935-ös bevezetése párhuzamba hozható a kontinentális államok 18. századi azon fejlődési tendenciájával, amely szerint a hivatásos bürokráciát megelőzendően vezették be a hivatásos hadsereget.

A közszolgalat kereteinek kitágítása az osztrák és lengyel alkotmányban fejezet meglehetősen rövid. Az 1934. május 1-jén életbeléptetett új osztrák alkotmány Magyary szerint rendi állammá (ném. *Berufsständischer Staat*) alakította át Ausztriát. A fordítás kevésbé szerencsés. A rendi állam felemlítése a középkori rendiség, rendek (lat. *ordines*, ném. *Ständewesen*, fr. *État*, ang. *estate*) képét juttathatja eszünkbe. Itt azonban hivatásrendekről, korporációkról van szó, amelyek sem nem állami, sem nem helyi-területi önkormányzatként nem értelmezhetőek, hanem csak testületi önkormányzatokként (ang. *independent agencies*, ném. *öffentlich-rechtliche Körperschaften*, ol. *corporazioni*). A *Berufsständisch* szó elsősorban szakmai, foglalkozási réteget érintőt jelent. Tehát nagyjából elfogadható lenne a hivatásrendi államként való fordítás. A hivatásrendi csoportok egyike a közszolgalat.

Az 1935. évi lengyel alkotmány 72. §-a kimondta, hogy az állami adminisztráció közszolgálat, amelyet a kormánysszervek, a helyi önkormányzatok szervei, és a gazdasági önkormányzatok szervei végeznek.

Mindhárom autoriter állam életében taglalja, és összeveti az „egyetlen párt”, az egypártrendszer szerepét.

A harmadik részben a kormány funkcióját vizsgálja Magyary. Itt a módszertan annyiban változik, hogy két részre osztja az általa vizsgált államokat, egyfelől parlamentáris államokra (Anglia, Franciaország, Belgium, Svájc, Amerikai Egyesült Államok); valamint autoriter államokra (Olaszország, Németország, Szovjetunió).

Itt néhány jellemző példát ragadnék ki csupán. A módszertan egyszerűségében is nagyszerű, a kettéválasztás helytálló és bátor dolog (1936-ot írunk!).⁷¹

Az egyik legjelentősebb megfigyelés, hogy a többi állam az angol parlamentarizmust veszi át, és alkalmazza monarchiában és köztársaságban egyaránt a példát. A nyelvi sokszínűséget a francia források nagyban színezik a műben, ám Magyary átvesz a belga és a lengyel nemzeti jelentésből is részeket. Fontos, hogy mindig az egyes országok alkotmányos berendezkedéséből kiindulva ismerteti a kormány funkcióit.

Franciaországban érdekesség, hogy a köztársasági elnököt felelőtlensége vonatkozásában ugyanolyannak tekintik, mint a királyt, azzal a különbséggel azonban, hogy a köztársasági elnököt csupán hét évre választják. A köztársasági elnök hét évre választott parlamentáris király (fr. *un roi parlementaire de sept ans*).

Belgiumban a miniszteri ellenjegyzés a király hivatalos cselekményeinek alapvető kelléke az 1831-es belga alkotmány óta. A kormány bukása esetén a miniszterek felelőssége a parlament mindkét házával szemben fennáll.

Svájc jellegzetessége, hogy a szövetségi elnök miniszterelnök és államfő is egy személyben, „*primus inter pares*”, azonban ő is függ a parlamentiől. A miniszterek a mű írásakor szakértők, nem politikusok, és akár évtizedekig is tevékenykedhetnek.

Az Amerikai Egyesült Államokban prezidenciális rendszer és *strong executive* szisztéma van. Itt az elnök a választók által választott, maga nevezi ki kormánya tagjait, akik egyedül neki felelősek.

Az autoriter államokról hosszasan értekezik a szerző, de mindezt egy külön alfejezetben teszi meg.

Olaszországban a liberális eszmékkel könyörtelen harcban álló fasizmus ismertetésére kerül sor, főleg Vincenzo Corsini műve alapján. Bemutatásra kerül az olasz fasiszta korporációk rendszere is.

Németországban a Nemzetiszocialista Német Munkáspárt 1933. január 30-án vette át a hatalmat. Hitlert kinevezték birodalmi kancellárrá. A birodalmi kormány maga is hozhat törvényeket, és ezek a törvények az alkotmánytól is eltérhetnek. Csupán ez az egyetlen tény is jól mutatja a rendszer antidemokratikus és embertelen voltát.

A Szovjetunió Magyary szerint az államhatalmi ágak elválasztásának és a parlamentarizmusnak elvetésével az új hatalmat a tanácsokra (or. *csovm*) építette fel. A szovjeteket a városi és falusi dolgozók alkotják, ezek kiterjednek a községekre, városokra, *rajonokra*, *oblastokra*, az Unió hét tagállamára, és magára az Unióra. Ezek után hosszasan idézi az 1923. évi szovjet alkotmányt.

Az olasz, a német, és a szovjet rendszer közös elemeként állapítja meg a végrehajtó hatalom súlyának növelését, és a törvényhozó hatalom szupremáciájának csökkentését.

Lengyelországot is az autoriter államok közé sorolja. Az 1935-ös alkotmány túlhatalmat ad a miniszterelnöknek a köztársasági elnök rovására.

Fontos forrás Magyary nagy és neves kézikönyve is. Megjegyzendő, hogy Magyary *Magyar közigazgatásában* is csak annyira vannak jelen összehasonlító elemek, amennyiben azokra az adminisztráció fogalmának bemutatása során, valamint a külföldi közigazgatási rendszerek képének megrajzolásakor (francia, német, angol, olasz, amerikai példák) a szerző szükségét érzi. Ugyanakkor csodálatra méltó, és ez a könyv nagy erénye, hogy a különböző angolszász, francia, német művelők (gyakran szervezéstanal, adott esetben joggal, vagy szociológiával foglalkozók: Charles Beard, Luther Gulick, Gaston Jèze, Maurice Hauriou, Herbert Hoover, Henri Fayol, Fritz Fleiner, Robert Mohl, Lorenz Stein, Leonard D. White) kontextusait miképpen vegyíti egyes magyar tételes jogi intézményekkel. Azaz tévesek az olyan nézetek, melyek szerint a jog csupán a mű utolsó, a jogi rend ismertetésére szorítkozó IX. fejezetben van, hiszen ahogy a *rocquefort* sajtban is jelen van az éreztet, valójában e tankönyvet is át-meg átszővi a jogintézmények ismertetése.

Jól ismeri a magyar elődöket is: elég Kassics Ignácra, Zsoldos Ignácra, Récsi Emilre, vagy Boncz Ferencre utalni, így bizonyíthatóan van kontinuitás.

Az olasz fejlődésre hatott a francia, ezért jelentős lett az Államtanács szerepe. A német elmélet, különösen Mayer hatása mutatható ki Orlando munkásságán. Átvették az olaszok a németektől a jogállam fogalmát is (*Stato di diritto*). Utalt arra a tényre is, hogy az olasz fasizmus elsődleges feladatának tekinti a közigazgatás átalakítását.⁷²

Menczer Károly és az olasz hatások

Mint a legtöbb Magyary-tanítványról, Menczer Károlyról (1895-1972) is csak néhány adatot tudunk. Joghallgatóként lett olaszországi ösztöndíjas Magyarynak köszönhetően. Később a Ganz gyár tisztviselője lett. 1945 után Szekeres Károly néven élt.⁷³

Menczer fő műve *A francia és olasz Államtanács* címet viseli.⁷⁴

Magyary előszavában írja, hogy Menczert nyelvtudása miatt bízta meg a gazdag irodalom áttekintésével, eredetiben való tanulmányozásával. Az Államtanács a francia és az olasz jogrendszerben is kiemelkedő szerepű. A másik cél a latin jogi gondolkodás vizsgálata a két nép szemléletmódjának tükrében. Eddig nálunk az olasz közigazgatás kevesebb figyelemben részesült. Számbavétele szerint azonban a francia és a német iskola közötti összehasonlítás leegyszerűsített, szokásos képletét árnyalja, és talán fokozni fogja az olasz közigazgatás iránti érdeklődést is.⁷⁵ Ennek jelentősége a korábban ismertetett olasz hatások tükrében is értékelendő.

A mű francia és német források alapján készült, a legjelentősebb szerzők között van Aucoc két művével, Duguit, Hauriou két művével, köztük a *La jurisprudence administrative de 1892 á 1929* I.-III. 2300 oldalas munkájával, továbbá Jèze, valamint Laferrière is. Az olasz munkák között van két, a *Consiglio di Stato* centenáriumát ünneplő kézikönyv, ezek közül az egyik 1500 oldalas gyűjtemény. Ezen felül Santi Romano 1932-es kiadású tankönyvével van jelen és több munkájával Ranelletti van képviselve. Található néhány angol nyelvű szakirodalom általános közjogi kérdésekről.⁷⁶

A könyv tartalmaz előszót,⁷⁷ bevezetést,⁷⁸ szól az államtanács rendszeréről általában,⁷⁹ ismerteti a francia és az olasz államtanács szervezetét,⁸⁰ és a két államtanács személyzetének jogállását,⁸¹ a véleményezés elvi kérdéseit,⁸² a közigazgatási bíráskodás elvi kérdéseit,⁸³ a francia és az olasz államtanács fejlődését,⁸⁴ a hatásköri problémákat,⁸⁵ tisztázza a közigazgatási és közigazgatási bírói kereset szerepét a két jogrendszerben,⁸⁶ a közigazgatási bírói eljárás összehasonlító vizsgálatát,⁸⁷ továbbá a felhasznált forrásmunkák jegyzékét.⁸⁸

A rendiség uralmának megszűnését követően minden országban megkezdődött a modern jogállam követelményeinek megfelelő közigazgatás kiépítése. A fejedelem abszolút hatalmával felruházott állam, mely eddig csak követelésekkel lépett fel, belátta, hogy az egyénnel szemben kötelezettségei is vannak. Az erőszakos népi megmozdulások elkerülése érdekében a közigazgatás jogellenes megnyilvánulásaiival szemben az egyéni szabadságok kellő kautélákkal kellett körbe venni. A fejlődés megindítója Franciaország volt, melyben a forradalom a parlamentek (bírói testületek) lerombolásával a közigazgatást juttatta túlsúlyra a

bíráskodással szemben. Ebben egy preventív és egy represszív szempont vezette. Preventív: a közigazgatás egységes elvi irányításával a jogrend biztosítása, és az egyén aránytalan áldozatának lehető legkisebbre mérséklése az állammal szemben. Represszív: az egyén jogainak, ezen belül az egyén alanyi jogainak kellő védelme. E kettős cél megvalósítására állították fel az államtanácsot. Ez főleg politikai okokból nem lett a bírói hatalom része, így a közigazgatáson belül helyezték el. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közigazgatási bíráskodás ne volna az aktív közigazgatás szervezetétől különválasztva.⁸⁹

Az államtanács egyfelől a konzultáció, másfelől a közigazgatási bíráskodás céljait szolgálja. A véleményezés, a közigazgatás elvi irányítása folyó közigazgatáshoz tartozó munka, a kontenciózus ügyek intézése bírói munka. Közöttük kölcsönös együttműködés alakult ki, segítik egymás munkáját. A közigazgatási bíráskodásnak a bírói hatalomba való bekebelezése a francia forradalmi hagyományokkal való szakítást jelentené. Menczer e munkában a francia és a francia mintára alakult olasz államtanácsot teszi vizsgálat tárgyává az összehasonlító módszer segítségével. (Az összehasonlítás egyik legmagasabb foka két (illetve több, vagy számos) idegen jogi kultúra összevetése. A francia forradalmi törvényhozás éppen Olaszországban hatott legközvetlenebbül, főleg Napóleon olaszországi uralma idején. Szervezeti és funkcionális hasonlóságokat és eltéréseket vizsgál a francia és az olasz szerv között. A francia Államtanács joggyakorlata ekkor individualista-liberális, célja –ha a korábbinál már korlátozottabb mértékben is, de mégis csak– a közigazgatás tárgyi jogrendjének és az egyén alanyi jogainak érvényre juttatása a közigazgatás jogellenes aktsaival szemben, míg az olasz államtanács a fasiszta korporativizmus elveit juttatja érvényre. Az olasz állam a nemzet produktív erőit korporációk útján tömöríti. A k-k közigazgatási szervek. Ugyanakkor Menczer rámutat, hogy az olasz szakirodalom következetesen megkülönbözteti a korporációkat a közigazgatás egyéb szerveitől, sőt, szembe is állítja azokkal, mint régi és bürokratikus közigazgatási szervekkel. Az egyént a másik, gazdaságilag hatalmasabb egyénnel szemben megvédi a korporáció-mutat rá Menczer, bár nézetem szerint erre a történelem alaposan rácsáfolt.⁹⁰

A jogellenes korporatív aktsal szemben Menczer szerint nincs akadálya az Államtanácshoz fordulni, bár ennek a teljes elvi alapja nincs kidolgozva (pl. a segélyre szoruló egyén alanyi jogainak vagy törvényes érdekeinek sérelmét hozza fel példának. Menczer ezzel kapcsolatban az olasz Államtanács „gramdiózus szerepét” emlegeti, mert a jog-vagy érdekellenes gazdasági erőkkal szemben is megvédi az egyént az olasz Államtanács, mi több, „az egyén érdekeinek igen hatályos védelmét valósítja meg.” Petrone *Stato e diritto* című munkájában írja a következőket: „*Lo Stato Corporativo Fascista mira ad estendere la*

sua autorità e il principio superiore della solidarietà sociale in ogni campo di attività umana...” azaz a fasiszta korporatív állam igyekszik hatáskörét kiterjeszteni, és a társadalmi szolidaritás magasabb elveire törekszik az emberi élet minden területén. Ez aligha több, mint pusztai politikai frázis, a megfelelő szavakat behelyettesítve ugyanúgy mondhatták volna a szocialista Szovjetunióban adott esetben, mint a maoista Kínai Népköztársaságban, vagy a náci Németországban. Megjegyzendő, hogy korporáció magyar bevett műszava a hivatásrend.⁹¹

A francia Államtanács az államforma megváltozása ellenére is logikus folyamánya az *ancien régime*-beli *Conseil du Roi*-nak, mely az állami funkciók irányításában jelentékeny tapasztalatokat szerzett. Az olasz fejlődés teljesen a francia utat követte kezdetben, ahogy a spanyol is. Így a véleményező és közigazgatási bíraskodási funkciót szintén egyetlen szervre, az Államtanácsra bízták. Belgium és Anglia a közönséges bíraskodásra testálta a feladatot, de 1937-ben Belgiumban külön közigazgatási bíróság létesült. A szakszerűség rovására ment, és a rendes bíróságok megterhelését eredményezte a közigazgatási különbíróságok hiánya. Angliában a *Privy Council* nem tudott államtanácsá alakulni, mert erős volt a parlamentarizmus. A *Privy Council* szerepe ugyanakkor a rendszerben formális. Lawrence Lowell ekképp hangsúlyozza e tényt: „The *Privy Council* never meets as a whole now except for ceremonial purpose.” Azaz a *Privy Council* valamennyi tagja soha nem találkozik, kivéve a ceremóniális eseményeket. A *Judicial Committee* azonban egyházi ügyekben és gyarmatügyekben szűk körben közigazgatási bíróságként működik, mint fellebbezési fórum.⁹² Az általános igazgatás (general administration)⁹³ problémái meg vannak oldva, legfőbb konzultatív szervre kevésbé van szükség.

A konzultatív és a bírói funkció különböző volta ellenére is egyetlen célt szolgál, erre idézi Menczer Santi Romanót, aki a jogi hatékonyságot tartja ilyennek.⁹⁴ Santi Romano azon állításával nem ért egyet, mely szerint az Államtanács konzultatív s bírói funkciója között nincsen lényeges különbség. Mindkettő a közigazgatás szervezetén belül folyik, az előbbi preventív, az utóbbi represszív munka. Ez nem zárja ki a két osztály együttműködését a jó közigazgatás (*bonne administration, buona amministrazione*) jegyében.⁹⁵

A mai (1937) megosztás sokkal racionálisabb a francia Államtanács működésében Menczer szerint, mint a korábbi volt. Kezdetben, de még Laferrière munkájának 1887-es megjelenésekor is az ítélkezés súlya az *assemblée publique*-ön nyugodott, mg 1887-ben is csak előkészítő szerepe volt a kontenciózus osztálynak.

Franciaországban 1875-től az államtanácsosokat a kormány nevezi ki, 1923-tól ez csak a törvényben meghatározott módokon lehetséges. Olaszországban ez a miniszterelnök

javaslatára rendeletben történik. Az elmozdíthatatlanság kérdését az olaszok jobban oldották meg, mint a franciák. Az 1924. évi 1054. számú *testo unico* (egységes törvényszerkezet Menczer szerint; körülbelüli fordításban a módosításokkal egységes szerkezetben közölt törvény) rögzíti, hogy mely, törvényben rögzített esetekben helyezhetők át, függeszthetők fel, vagy helyezhetők nyugalomba az államtanácsosok.⁹⁶ A francia államtanácsosok elmozdítása törvényben rendezve nem volt, egyetlen garancia, hogy nyugállományba helyezésük csak minisztertanácsi rendelettel történhetik.⁹⁷

A közigazgatási aktusok fogalmának értelmezése jelentős változásokon ment keresztül Franciaországban, az olasz szakirodalom ezt a harcot elkerülte. A francia közjogászok a közigazgatás fogalmát kezdetben a közhatalom (*puissance publique*) fogalmára építették fel. Laferrière a közigazgatási aktusokat a közhatalom megnyilvánulásaként fogta fel. Hauriou azonban a közönség(!) szolgálatának szempontját is figyelembe veszi, amikor a közigazgatás fogalmába a cél szempontját is beleviszi. (A *service publique* és a cél elmélete a legszorosabb összefüggésben van a *détournement de pouvoir* kifejlődésével.) Hauriou célelmélete túlzó követőkre talált, ő maga mondja egy munkájában: „Subitement le but, qui n'était rien, est devenu tout,” azaz a cél, amely nem valósulhat meg egyhamar, még lehet mindenkié. Ez az ún. *École de service publique*, melynek legfőbb követői Duguit, Jeze és Bonnard az állami szerveknél (Menczer szerint) a közszolgálat, a *service publique* gondolatát tették uralkodóvá. A közhatalom részvétele és fontossága ezeknek a munkáiban teljesen eltűnik, amit helytelennek kell tekinteni, és maga Hauriou is harcba száll elméletnek illetévaló elferdítése ellen. Jèze-t Hauriou az említett iskola fenegyerekének nevezi. Jèze a *service public* fogalmát két eszmére alapítja: a közjogi eljárásra és a közszolgálat módosításának állandó lehetőségére. A *service public* tehát olyan közjogi eljárás, amely a közszolgálat szükségleteinek, a közösség érdekeinek megfelelően tetszés szerint jogszabályi úton bármikor módosítható. A közhatalom fogalmát ő sem tudja megkerülni.⁹⁸

Jèze a közhatalmi jelleget azzal ismeri el, mikor leírja, hogy a közszolgálatban alkalmazott közigazgatási eljárás az összeütközésbe kerülő érdekek egyenlőtlenségén alapszik: a közérdek mindig fölébe kerül a magánérdeknek. A közszolgálat semmiképpen sem valósítható meg a közhatalom közbejötté nélkül.⁹⁹

Az annulációs (közigazgatási aktusérvénytelenítésre irányuló-K.Gy.) perrel kapcsolatban Menczer megjegyzi, hogy a per „az aktus ellen folyik”, a közigazgatási bírónak a folyamodó személyében megkívánt feltételeken kívül az aktus természetét is vizsgálnia kell, és csak akkor fogadható el a kereseti kérelem, ha az aktus a joggyakorlatban (francia jog), illetőleg a törvényben megkívánt (olasz jog) feltételeknek megfelel. Mindkét jog szerint csak

közigazgatási aktus jöhet szóba, de a francia a közigazgatási aktust szűkebb értelemben határozza meg (Hauriou és iskolája) mint az olasz jogászok.¹⁰⁰

Az úgynevezett magyarázati jogvitát Laferrière említi, olasz párja nincs, ettől az olasz közigazgatási bíró a jogmagyarázat terén széleskörű joghatósággal van felruházva. Itt a közigbíró szerepe szélesebb, mint a magánjogi bíróé, mert nemcsak jogalkalmazó, jogremedező szerepe is van. Akkor fordul elő, amikor egy magánjogi perben prejudiciális kérdésként a közigazgatási határozat, aktus értelmét kell megállapítani, ettől függhet a per kimenetele is.¹⁰¹

A közigazgatási aktusok magyarázatára Franciaországban csak az Államtanács bírói része jogosult. Három feltétel kell hogy fennálljon: az aktus ne tartozzék arra a bíróságra, amely előtt felmerült (perbíróság). Az aktus homályos vagy kétértelmű legyen. A kérdés konkrét, aktuális per során merüljön fel.¹⁰²

Karay Kálmán és az olasz hatások

Karay Kálmán (1880-1953) könyvét az olasz testületi önkormányzatról írta.¹⁰³ A kötet az alábbi részekre osztható. Az előszót Magyary Zoltán jegyzi.¹⁰⁴ Ezt követi a bevezetés;¹⁰⁵ majd az olasz testületi önkormányzatok története;¹⁰⁶ illetve az olasz testületi önkormányzatok szindikális rendszere;¹⁰⁷ az olasz testületi önkormányzatok korporatív rendszere;¹⁰⁸ és az olasz testületi önkormányzatok joga.¹⁰⁹ A kötetet az irodalom;¹¹⁰ valamint névmutató zárja.¹¹¹

A szerző mintegy 250 szakirodalmat használt fel, mintegy a fele olasz, ezek inkább politikai jellegűek, így nem mind közigazgatási, és a közigazgatásnak is csak egy része jog. Ezek közül is kiemelkedik Romano Santi 1933-as tankönyve, továbbá Vigilio Feroce-vel közösen írott tankönyve is; valamint Guido Zanobini két tankönyve: 1933-ból a közigazgatási jogi, 1935-ből a helyi önkormányzati jogi tankönyve.

A mű számunkra legérdekesebb része, amely kifejezetten a joggal foglalkozik, a korporatív jog jogrendszerbeli elhelyezkedésének problémáit tárgyalja. Az alkotmányjog részének tekintik az újnak kikiáltott „jogágot”: Carlo Costamagna, Pietro Chiementi, Virgilio Feroci, Giorgio de Semo¹¹² A közigazgatási jog részének tekinti: Guido Zanobini, Ferruccio Pergolesi, Lodovico Barassi, Giuseppe d'Eufemia, és Saverio de Simone.¹¹³ A jogrendszer önálló ága az alábbi jogtudósok szerint: Francesco Canelutti, Giuliano Mazzoni, Giuseppe Chiarelli, Arnaldo Volpicelli, Guido Bartolotto, Widar Cesarini Sforza, Alfredo Cioffi, Mariano Piero, és Dino Alfieri.¹¹⁴ A korporatív jog vegyes szakjog Alberto Asquini, Nicola

Stolfi, Santi Romano, Carlo Alberto Biggini, Francesco D'Alessio, Ugo Forti és Carlo Venditti szerint.¹¹⁵

Van olyan nézet, mely szerint alkotmányjog, mert új alkotmányos eszme a korporatív jog. E megállapítás fő képviselője Costamagna. Ez Karay szerint a legelszigeteltébb nézet. Costamagna alkotmányjogon egy tágabb értelmű közjogot ért.¹¹⁶

Elterjedtebb az a vélekedés, hogy a korporatív jog a közigazgatási jog része. E meglátás fő képviselője Guido Zanobini. Alapvető hatású a nézete az olasz közjogászokra.¹¹⁷

Egyes nézetek szerint a korporatív jog önálló jogág. E vélemény fő képviselője a perjogász Francesco Carnelutti.¹¹⁸

Akad, aki szerint vegyes szakjog a terület, ez tipikusan magánjogász mézet, fő képviselője Alberto Asquini. A munka szindikális törvényhozásának magánjogi jellege is van.¹¹⁹ A szindikátus önkormányzati jellegét csak Costamagna tagadja.¹²⁰

A korporatív jogszabályok jogi természete bonyolultnak nevezhető, a munkaadók és a munkavállalók, továbbá a termelők és a fogyasztók viszonyait is szabályozza. Gazdasági viszonyok a dominánsok.¹²¹

A korporáció a testületi önkormányzat, az önfegyelem (*autodisciplina*) gondolatától áthatott gazdasági közigazgatási jog (ez utóbbi szerinte új ág). Belőle levezethető a gazdasági alkotmányjog is.¹²²

JEGYZETEK

¹ Magyarországon belül voltak komoly olasz hatások az általunk vizsgált korban: Fiumében egy időben olasz volt a hivatalos nyelv, és a helyi közigazgatás is olasz nyelven folyt, a helyi bíróságok olaszul ítékeztek, így volt néhány olaszul igen jól beszélő magyar (köztük olykor több olasz eredetű) jogász. Azonban az 1918-ig terjedő magyarországi (Magyarországon megjelent) olasz nyomtatványanyagban jogi szakmunka néhány van. Ilyen (házassági jogi) kisebb mű: Gerő Ernesto (Ernö): *Libertà di contrarre e sciogliere il matrimonio per gl'(!) italiani (!) in Ungheria. Con speciale riguardo alla convenzione dell' Aia sul dritto (!) matrimoniale* (transl.: Somogyi Ede). Budapesti Nyomda-és Lapkiadó [Budapest], 1912, 32 o. Említést érdemel továbbá Feichtinger Elek báró tengerjoggal és váltójoggal foglalkozó tudós, aki nemzetgazdaságtant is művelt, és 1900-tól közigazgatási bíró volt. A fiumei Tengerészeti Akadémián oktatott, 1886-os olasz váltójogi munkája, 1888-as két olasz nyelvű tengerjogi munkája (melyek közül egyik a francia tengeri magánjogot tárgyalta) mellett legnagyobb terjedelmű olasz nyelvű fő műve: Feichtinger Elek: *Diritto marittimo con speciali riguardo agli usi ed alle convenzioni internazionali, nonché alle leggi e ai regolamenti vigenti nello stato ungarico rispettivamente nella Monarchia Austro-Ungarico*. Battara, Fiume, 1894, XI., 506 o. Figyelemreméltó a korszak egyetlen olasz tárgyú hazai jogi szótára (melyet időben csupán Sömjén Géza 1910-es magyar-francia jogi, közigazgatási, kereskedelmi, és pénzügyi szóanyagot felvonultató munkája előzött meg): Pauletig Alajos: *Magyar-olasz jogi műszótár. Dizionario giuridico ungherese-italiano*. Minerva, Fiume, 1912, 307 o. Ezek mellett voltak különféle olasz nyelvű magyarországi (a Szent Koronához tartozó Fiumében is hatályos) jogszabályok, más hivatalos kiadványok, melyek közül közigazgatási jellegűek (bár nem közigazgatástudományiak) voltak az alábbiak. A fiumei polgári közigazgatás várható költségkihatásairól: *Conto preventivo della amministrazione civica di Fiume, per l'anno 1886*. Mohovich, Fiume, 1885. 41 o. A fiumei polgári közigazgatás által beszedett útdadóval és illetékekkel kapcsolatban: *Bilancio della amministrazione dei civici dazi e gabelle stradali in Fiume pro 1885*. Mohovich, Fiume, 1886, 15 o. A magyarországi olasz nyomtatványokra: Zolnai Klára: *A magyarországi olasz nyomtatványok (1699-1918). Bibliografia della letteratura italiana*

d'Ungheria (1699-1918). Stephaneum, Budapest, 1932, 104 o. Feichtinger tevékenységére és műveire: Zolnai, i.m. 21., ahol csak jogi műveire utal (de a közgazdasági munkák bibliográfiabeli tételszámaát is felsorolja); a különféle jogi munkáit ld.: Zolnai, i.m. 56. o. (391. tétel), 57. o. (406. tétel és 408. tétel); 62. o. (480. tétel). Gerő anyagára: Zolnai, i.m. 85. o. (830. tétel); a jogi szótárra: Zolnai, i.m. 86. o. (832. tétel). A Zolnai által vizsgált időszakban 995, azaz közel ezer magyarországi olasz nyelvű nyomtatvány jelent meg, ezek közül 1699 és 1800 közé esik 90, 1801 utánra 905.

² Cesare Mozzarelli: *Italianen*. In: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Klostermann, Frankfurt am Main, 1982, 105-116. o. A kifejezésre a 105. oldal főszövege és 2. lábjegyzete utal.

³ Érdeklőség, hogy a Versailles-Washington-i békerendszer kialakításakor a „négy nagy”: az angol Lloyd George, a francia Georges Clémenceau, az olasz Vittorio Emanuele Orlando, és az amerikai Woodrow Wilson közül az utóbbi kettő a közigazgatás-tudományában jelentős szerepet játszó szerzők.

⁴ „Orlando ist der Kristallisationspunkt der nationalen juristischen Schule auf dem Gebiet der öffentlichen Recht.” Mozzarelli, i.m. 106.

⁵ A szöveg szó szerint rendészeti jogot, azaz *scienza del diritto della polizia/Polizeirecht*–et említ.

⁶ „Nel sec. XVIII iniziarono gli studi sulle amministrazioni pubbliche. Se ne occuparono politologi ed economisti, non in modo specifico, ma come parti dei loro oggetti d'indagine, ossia prendendole in esame come strumenti al servizio delle corone o dei governi, o per gli aspetti fiscali. In modo specifico, se ne occuparono giuristi, per quello che allora era lo *ius fisci*; la fiscalistica ebbe notevole importanza nella vita civile settecentesca, come sforzo per razionalizzare l'azione degli Stati del campo dell'economica, patrimoniale, e tributario. Nei paesi tedeschi sorsero due discipline di studio, che furono la scienza del diritto della polizia (*Polizeirecht*) e la cameralistica, che poi si diffusero anche altrove. [...] In questa ebbero peso preminente i teorizzatori della prassi dell'Austria. [...] Dalla cameralistica prese invece origine la scienza delle finanze, come disciplina dell'economica della finanza pubblica.” Massimo Severo Giannini: *Istituzioni di diritto amministrativo*. Giuffrè, Milano, 1981, 12. o.

⁷ A francia szakirodalom –monografikusan– Bonninhoz köti a közigazgatási jog megjelenését. Elképzeltető, hogy Merlin *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence* című, 1807-1808-ban harmadik, 1812-ben negyedik kiadásának jelzett szótárában lehetett *droit administratif* címszó (Bonnin 1809-ben jelentette meg műve második kiadását, 1812-ben újabb kiadását, időben korábbi kötetére adatot nem találtunk, de lehetett 1808-as, vagy korábbi). Ugyanakkor a *Bibliothèque nationale de France* katalógusa nem hoz korábbi kiadást Merlin művét illetően. A könyv feltehetőleg Joseph-Nicolas Guyot 1775 és 1786 között megjelent hasonló című munkájának továbbvitele, felújítása (Guyot 1816-ban, 88 évesen hunyt el).

⁸ Le rivoluzioni americana e francese avendo rifondato le pubbliche amministrazioni, stimolarono nuovi studi, in particolare la seconda. Agli inizi dell'800 apparve in Francia (Merlin) la locuzione „diritto amministrativo”, e in Italia (Romagnosi) quella di „scienza dell'amministrazione” e da allora queste due discipline presero a svilupparsi, assorbendo le discipline settecentesche.” Giannini, i.m. 12. o.

⁹ Marco Meneguzzo: *The study of public management in Italy. Management and the dominance of public law*. In: Walter Kickert (ed.): *The Study of Public Management in Europe and the US. A Comparative Analysis of National Distinctiveness*. Routledge, London, 2011, 167-188. o. Erre ld.: 168. o.

¹⁰ Steinről és Mohrlól olaszul ld.: Giannini, i.m. 13. o., 20. o.; illetve az olasz közigazgatás-tudományt ért német-országok hatásaira: Concha Győző: *Politika II. Közigazgatásttan*. Grill, Budapest, 1905³. 243-244. o. Grill Károly. http://mtdportal.extra.hu/books/concha_gyozo_politika_2.pdf

¹¹ „Die erste universitäre Vorlesung über die öffentliche Verwaltung („Wirtschaft und öffentliche Verwaltung”) hielt im Jahre 1802 Giuseppe Cridis (1766-1838) in Turin, das damals französiches Staatsgebiet war. Cridis legte seine Vorlesungsreihe in einem Band nieder, der unveröffentlicht blieb und den Titel „*De l'administration publique*” trägt. Dieser Band kann als der erste rudimentäre Versuch angesehen werden, die öffentliche Verwaltung in Italien zu beschreiben.” Guido Sandulli: *Italianen*. In: *Handbuch Ius Publicum Europaeum IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft* (Eds.: Armin von Bogdandy-Sabino Cassese-Peter M. Huber). C.F. Müller, Heidelberg, 2011, 157. o.

¹² A Heyen által szerkesztett európai közigazgatási jogtudományt bemutató kézikönyv alapvetően a 20. századra fókuszáló olasz országtanulmányának szerzője az általa említett kevés 19. századi szerző között utal Romagnosi tevékenységére: Mozzarelli, i.m. 105. o. Bővebb teret szentel munkássága bemutatásának: Sandulli, i.m. 157-159. o. Illetve –ahogy korábban idéztük– Giannini kifejezetten Merlin „olasz párhuzamaként” utal rá: Giannini, i.m. 12. o.

¹³ Gian Domenico Romagnosi: *Principi fondamentali del diritto amministrativo italiano onde tesserne le istituzioni*. Guasi, Prato, 1814.

¹⁴ Sandulli, i.m. 157-158. o.

¹⁵ Sandulli, i.m. 158. o. főszöveg, valamint a mű címéről a 7. lábjegyzet.

- ¹⁶ „Man beschränkte sich auf die Rezeption exegetisch ausgerichteter Studien, vor allem derjenigen von Louis-Antoine Macarel, Joseph-Marie de Gérando und Charles Jean-Baptiste Bonnin.” Sandulli, i.m. 158. o.
- ¹⁷ Sandulli, i.m. 159. o. A Mannát ért francia hatásokról ld. még: Giannini, i.m. 13. o.
- ¹⁸ Sandulli, i.m. 161. o.
- ¹⁹ Mozzarelli, i.m. 105. o.
- ²⁰ Vittorio Emanuele Orlando: *Principi di diritto amministrativo*. Barbèra, Firenze, 1891, 376 o.
- ²¹ Vittorio Emanuele Orlando: *La giustizia amministrativa*. Società Editrice Libreria, Milano, 1901, 300 o. A módszertani hatásokról ld.: Sandulli, i.m. 161. o.
- ²² Sandulli, i.m. 163. o.
- ²³ Mozzarelli, i.m. 109. o.
- ²⁴ Utal rá: Giannini, i.m. VIII. o.
- ²⁵ „Aufgrund seines ungewöhnlich langen Lebens (1860-1952) spiegelt sich in seinem Werk mehr oder weniger die gesamte bisherige italienische Verwaltungsrechtswissenschaft.” Mozzarelli, i.m. 106. o.
- ²⁶ „...[U]na storia del diritto amministrativo negli Stati italiani preunitari.” Giannini, i.m. 20. o.
- ²⁷ „Nel più stretto campo delle esperienze politico-giuridiche dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, la nuova scuola segnò una rottura col passato, e lo si vide anche in Italia, allorché V.E. Orlando, più tardi, nell’ultimo ventennio dello scorso secolo, ve la introdusse. Ovunque essa si ispirò ad una regola di fondo, che potrebbe dirsi della distinzione dello studio giuridico dei fatti dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, dagli studi di altre discipline, in particolare quelli politologico, sociologico ed economico.” Giannini, i.m. 13-14. o.
- ²⁸ Sandulli, i.m. 162. o.
- ²⁹ Antonio Salandra: *Corso di diritto amministrativo*. Athenaeum, Roma, 1921,³ 375 o.
- ³⁰ Különösebb tudománytörténeti bevezetés nélkül, a közigazgatási jog és a közigazgatási cselekmény, aktus fogalmának tisztázását (*Definizione del Diritto Amministrativo; azione amministrativa*) végzi el műve legelején. Erre ld.: Salandra, i.m. 9-10. o. Ezt követően három fő témát tárgyal: a törvényes kormányt, mint a modern polgári és haladó állam közigazgatási jogának előfeltételét (*Il governo legale come presupposto del Diritto Amministrativo negli Stati moderni civili e progressivi*). Ld.: Salandra, i.m. 13-202. o. Másodikként: a közigazgatási szervezeti jogról (*L’Organizzazione della Pubblica Amministrazione*) olvashatunk (az általános elvekről, a központi kormányzat igazgatásáról, továbbá a helyi önkormányzatokról). Ld.: Salandra, i.m. 203-322. o. Harmadikként: a kötet a közigazgatási jogalkotást (*La legislazione amministrativa*) tárgyalja. Ld.: Salandra, i.m. 323-372. o.
- ³¹ Guido Zanobini: *Corso di diritto amministrativo* I.-VI. Giuffrè, Milano, 1936-1950.
- ³² A tartalomra ld.: Sandulli, i.m. 169. o. A műnek csak négy kötetét említi: Mozzarelli, i.m. 109. o.
- ³³ Sandulli, i.m. 169. o.
- ³⁴ Santi:Romano: *Principi di diritto amministrativo italiano*. Società Editrice Libreria, Firenze, 1901.¹ 550 o. 1906,² 653 o. Società Editrice Libreria. <https://archive.org/details/principiididiri00romagoog>
- ³⁵ Romano, i. m.
- ³⁶ Sandulli, i.m. 164. o.
- ³⁷ Mozzarelli, i.m. 107-108. o.; Sandulli, i.m. 164-165. o.
- ³⁸ „Fiume város és kerületének hivatalos nyelve az olasz.” Erre: Nagy Ferenc: *Magyar városi jog*. A Rendezett Tanácsú Városok Polgármestereinek Országos Egyesülete, Budapest, 1912, 104-105. o. Hasonló tematikájú alapmű: Csizmadia Andor: *A magyar városi jog. Reformtörékvések a magyar városi közigazgatásban*. Győregyházmegyei Alap, Kolozsvár, 1941, 227 o.
- ³⁹ Bartha Béla: *A magyar közigazgatási jog tankönyve a községi közigazgatási tanfolyamok számára* I. Városi Nyomda, Debrecen, 1900, 76. o.
- ⁴⁰ Zsoldos Ignác: *A szolgabírói hivatal* I. Törvénykezési rész. II. Közrendtartási rész. Pápai Református Kollégium, Pápa, 1842. XVIII, 401 o.; 528 o.
- ⁴¹ Zsoldos, i.m. I. 268-269. o.
- ⁴² Zsoldos, i.m. I. 268-269. o. 1. lábjegyzet c) pont.
- ⁴³ Zsoldos, i.m. I. uo.
- ⁴⁴ Zsoldos, i.m. I. 268-269. o. 1. lábjegyzet b) pont.
- ⁴⁵ Zsoldos, i.m. I. 268-269. o. 1. lábjegyzet a) pont.
- ⁴⁶ Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra* I.-IV. I. Az összes közigazgatási szervezet és az államszolgálati viszonyok rendszeres előadása. (1854) II. A politikai és rendőri közigazgatás ügyei. (1854) III. Rendőri közigazgatás (vége). Közoktatási ügyek. (1854) IV. Földművelési, ipar-, kereskedelmi és közlekedési ügyek;

tökéletes betűsoros tárgymutatóval az egész munka tartalmáról. (1855) Heckenast-Scheiber, Pest, 1854-1855, XII, 396 o.; VIII, 355 o.; VIII, 347 o.; VIII, 408 o.

⁴⁷ Leopold Neumann: *Handbuch des Consulatwesens, mit besonderer Berücksichtigung des österreichischen und einem Anhang von Verordnungen*. Tendler & Comp., Wien, 1854, 627 o. Függelék 29. jogszabály.

⁴⁸ Récsi, i.m. IV. 161. o.

⁴⁹ Neumann, i.m. Függelék 30. jogszabály.

⁵⁰ Neumann, i.m. Függelék 31. jogszabály.

⁵¹ Récsi, i.m. IV. 162. o.

⁵² Récsi, i.m. IV. 162. o. 1. lábjegyzet.

⁵³ Récsi, i.m. IV. 162. o.; Boncz Ferenc: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. A törvényhozás legújabb állása szerint I-III*. Athenaeum, Budapest, 1876, V. 290 o.; 388 o.; 288 o., (2) (3) (7) o. Ld.: Boncz i.m., II. 64. o.

⁵⁴ Récsi, i.m. III. 94.; Boncz, i.m. II. 113-114.

⁵⁵ Francia fordításokat jelentetett meg kezdő egyetemistaként (egy költemény), illetve érettebb fejjel Octave Feuillet egy, a vallási különbség hatásait megjelenítő romantikus regényét ültette át.

⁵⁶ A győri főgimnáziumban Fieba Lajos plébánostól tanult olaszul. Erre az adatra: Ereky István: *Emlékbeszéd Concha Győző ig.[azgatósági] és t.[iszteleti] tagról*. In: *Concha Győző ig.[azgatósági] és t.[iszteleti] tag emlékezete*. MTA, Budapest, 1935. 4. o. A Magyar Tudományos Akadémia elhunyt tagjai fölött tartott emlékbeszédek XXII. kötet 10. szám.

⁵⁷ Hegedüs Lóránt: *Concha Győző ig.[azgatósági] és t.[iszteleti]tag emlékezete*. MTA, Budapest, 1935. 79. o.

⁵⁸ Concha Győző: *A kilencvenes évek reformeszméi és előzményeik. Irodalomtörténeti vázlat*. Franklin, Budapest, 1885, 180 o.

⁵⁹ Concha, Közigazgatástan... i.m. 243-244. o.

⁶⁰ Concha, Közigazgatástan... i.m. 446. o. (elenchus).

⁶¹ Concha, Közigazgatástan... i.m. 79. o.

⁶² Concha Győző: *Politikai jegyzetek. dr. Concha Győző kolozsvári m. k. tud. egyetemi ny. r. tanár úr előadásai után jegyezve. Kiadták a kolozsvári m. kir. Ferenc József Tudományegyetemi joghallgatók segélyező egylete által 1891. október hó 27-én és november hó 25-én tartott rendkívüli közgyűlések megbízásából Nyerges Zsigmond e.i. elnök és Harmath Jenő e.i. könyvtárnok, mint a választmány által kiküldött bizottság tagjai*. I. rész *Alkotmánytan*. II. rész *Közigazgatástan*. A kolozsvári m. kir. Ferenc József Tudományegyetemi joghallgatók segélyező egylete-Közművelődés Irodalmi és Műnyomdai Rt., Kolozsvár, 1891, II. 16. o.

⁶³ Keleti Ferenc: *Az államszolgálat jogi természete és a rendszeres államszolgálati pragmatika elvei különös tekintettel hazánk viszonyaira és a nevezetesebb európai államok e tárgyra vonatkozó intézkedései*. Singer és Wolfner, Budapest, 1886,² 306-323. o.

⁶⁴ Keleti, i.m. 315. o.

⁶⁵ Magyary Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. Székesfőváros Házinyomdája, Budapest, 1936, 150 o.

⁶⁶ Más szempontú elemzésre ld.: Szamel Lajos: *A magyar közigazgatástudomány*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1977. 179-184. o.

⁶⁷ Magyary, i.m. 4-31.

⁶⁸ Magyary, i.m. 31-67.

⁶⁹ Magyary, i.m. 68-150.

⁷⁰ A korábbi korszak elnevezése *patrician (guardian) Administrative Culture*, azaz előjogokon alapuló, gyámkodó közigazgatás.

⁷¹ Azonban természetesen az effajta kiállás a korban nem egyedi jelenség. Csekey István, Egyed István, Ereky István, vagy Moór Gyula is hasonlóan járt el.

⁷² Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában*. Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 92. o.

⁷³ Szaniszló József: *A Magyary-iskola és háború utáni sorsa. Közigazgatástudomány-történeti visszapillantás*. Verzál, Budapest, 1993, 203. o.

⁷⁴ Menczer Károly: *A francia és olasz államtanács szervezete és működése*. Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1937, 144. o. Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 23. kötet.

⁷⁵ Menczer, i.m. 2. o.

⁷⁶ Menczer, i.m. 143. o.

⁷⁷ Menczer, i.m. 1-3. o.

⁷⁸ Menczer, i.m. 3-5. o.

⁷⁹ Menczer, i.m. 6-9. o.

-
- ⁸⁰ Menczer, i.m. 10-17. o.
⁸¹ Menczer, i.m. 18-21. o.
⁸² Menczer, i.m. 22-24. o.
⁸³ Menczer, i.m. 25-44. o.
⁸⁴ Menczer, i.m. 45-76. o.
⁸⁵ Menczer, i.m. 77-107. o.
⁸⁶ Menczer, i.m. 108-125. o.
⁸⁷ Menczer, i.m. 126-142. o.
⁸⁸ Menczer, i.m. 143-144.
⁸⁹ Menczer, i.m. 3. o.
⁹⁰ Menczer, i.m. 4. o.
⁹¹ Menczer, i.m. 5. o.
⁹² Menczer, i.m. 7. o.
⁹³ Menczer, i.m. 8. o.
⁹⁴ Menczer, i.m. 9. o.
⁹⁵ Menczer, i.m. 10. o.
⁹⁶ Menczer, i.m. 19. o.
⁹⁷ Menczer, i.m. 20. o.
⁹⁸ Menczer, i.m. 27. o.
⁹⁹ Menczer, i.m. 27-28. o.
¹⁰⁰ Menczer, i.m. 89. o.
¹⁰¹ Menczer, i.m. 103. o.
¹⁰² Menczer, i.m. 105. o.
¹⁰³ Karay Kálmán: *Olasz testületi önkormányzati jog*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 1942. 230 o.
Magyar Közigazgatástudományi Intézet Kiadványai 37. kötet
¹⁰⁴ Karay, i.m. 9. o.
¹⁰⁵ Karay, i.m. 11-20. o.
¹⁰⁶ Karay, i.m. 21-59. o.
¹⁰⁷ Karay, i.m. 60-113. o.
¹⁰⁸ Karay, i.m. 114-158. o.
¹⁰⁹ Karay, i.m. 159-219. o.
¹¹⁰ Karay, i.m. 220-228. o.
¹¹¹ Karay, i.m. 229-230. o.
¹¹² Karay, i.m. 165-167. o.
¹¹³ Karay, i.m. 168-172. o.
¹¹⁴ Karay, i.m. 173-191. o.
¹¹⁵ Karay, i.m. 191-194. o.
¹¹⁶ Karay, i.m. 165. o.
¹¹⁷ Karay, i.m. 166. o.
¹¹⁸ Karay, i.m. 173. o.
¹¹⁹ Karay, i.m. 181. o.
¹²⁰ Karay, i.m. 197. o.
¹²¹ Karay, i.m. 213. o.
¹²² Karay, i.m. 219. o.